学术专论

和谐与紧张：从电报产权的变更看清季官商关系

夏维奇

[摘要] 清季电报产权处于不断变更之中，背后有着两条演进线索：一是从国有到民有再到国有的转换，一是从省办到部办的嬗递，使得官商关系由相对和谐逐步转向较为紧张乃至高度紧张，央地矛盾亦在累积。这一切加剧了当时的政治与社会危机，清廷对此却没有清醒认知，反倒因为成功接收商办与省办电报，进而推出影响更大的商办铁路国有政策，把官商关系推向全面崩解，最终引发辛亥革命。电报国有政策的表面成功，似诱导也误导了铁路国有政策的出台，在一定程度上预兆了清季中国的时代走向与历史命运。

[关键词] 电报产权　官商关系　清季中国

[中图分类号] K252　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587（2025）－04－0129－016

1844年5月，现代信息技术之滥觞——电报正式宣告诞生，天涯咫尺成现实，人类的交流方式因而发生根本性变化。嗣后，这一具有划时代意义的通信工具迅速在欧美各国推展开来，并越洋过海，于19世纪70年代前后拓延至中国北、南、东三面的邻国或地区。70年代中后期，清朝一些疆臣开始在闽台和天津等地试办电报。光绪六年（1880），直隶总督北洋大臣李鸿章奏设天津至上海电报线，由此掀起清季大规模建设电报活动。至1911年底，中国建成电报线路100 002.03里，电报局房503所，[①] 构建出覆盖除青海以外所有省区的电报网络。

随着电报在清季中国由线到网的渐次发展，其经办模式与产权亦处于不断变更之中。对此，学术界已有论及，如《中国近代邮电史》第七、九章便有数处提及，然未展开。[②] 苏全有据谢彬《中国邮电航空史》归纳："晚清我国电政发展，经历了四个阶段：官款官办（光绪五年至八年）、官督商办（光绪八年至二十八年）、商股官办（光绪二十八年至三十四年）、完全国有（光绪三十四年至清末）。"[③] 将晚清电政的发展划分为四个阶段是符合历史实际的，但其对一些阶段

[收稿日期] 2024－02－28
[作者简介] 夏维奇（1970—　），男，淮南师范学院法学院教授，淮南232038，xwqhl@126.com
[基金项目] 国家社科基金一般项目"电报建设与近代中国国家治理研究"（23BZS134）阶段性成果。

① 中华民国交通铁道部交通史编纂委员会编：《交通史·电政编》第2章，上海民智书局，1936年，第74、47页。

② 邮电史编辑室编：《中国近代邮电史》，人民邮电出版社，1984年，第61、67、69、84－85页。

③ 苏全有：《清末邮传部研究》，中华书局，2005年，第432－433页。

的概括并不妥恰，如将第二阶段概括为“官督商办”便不完整（详后），且未对每阶段展开论述。周积明等对“光绪三十四年的电报局国有事件”论述较详，[①]与本研究的部分内容有交叉，不过该文侧重对盛宣怀在此事件中之角色与心态的考察，且不乏舛误有待纠正。总之，学界迄今尚未有研究者对清季电报产权变更之全程（自同治十三年 [1874] 至清末）进行系统、深入的考察，以此视角来观察该时期官商关系者更付阙如。

鉴于此，笔者拟在既存研究的基础上，对清季电报产权的变更全程作一专题考察，借此窥探此间官商关系的嬗变，以揭示当时商办企业的生存空间（包括政治及社会生态等），进而透视清季中国的时代走向与历史命运。需要说明的是，下文主要采用公历叙事，但因某些政策涉及农历跨年或跨月，故必要时夹注或径用农历，以便明了。

一、相对和谐：从早期官办到官商分办阶段

笔者认为，清季电报的发展，大抵经历早期官办、官商分办（含官督商办与官办）、官商合办，再到后期官办等四个阶段。前揭苏全有书中虽也提及四个阶段，并予以概括，但存在两方面问题：一是将第二个阶段概括为官督商办，忽略了此间尚有大量官办线路存在，未能揭示该阶段电报发展全貌；二是未能阐明第一阶段与第四阶段“官办”的本质区别，难以体现清季电报的发展趋势。

（一）早期官办阶段

从 1874 年 6 月 14 日钦差办理台湾等处海防兼理各国事务大臣沈葆桢首倡中国自建电报，至 1882 年 4 月 18 日天津电报总局由官办变更为官督商办，是晚清电报建设的起步阶段。此间所建的五路电报均为官办，且因皆属地方经营，与嗣后统归中央部办有别，故可称之为早期官办。

1874 年 6 月 14 日，沈葆桢为应对日本侵台而奏设福州至台湾电报，并提出“一切费用，官为筹给”的建设方案。[②]后因牡丹社事件得到处理，情势出现变化，且闽省当局与承办商丹麦大北电报公司（The Great Northern Telegraph Co.）发生纠纷，导致沈的建设计划未能实现，只留下一条大北公司架设、由福建政府出资收赎的福州南台至罗星塔电报线（长 30 里，又称马尾线），成为中国所拥有（但非自建）的第一条官办电报线。[③]1877 年 5 月 8 日，福建巡抚丁日昌为经营台湾而奏请在台架设电报线，将此前电报纠纷期间从大北收赎的电报器材，加上添购的一些物料，运至台湾，于同年 10 月建成台湾府至安平、台湾府至旗后两条电报线（长 95 里，合称台南线），完全官办。[④]1877 年 6 月 27 日，直隶总督北洋大臣李鸿章建成总督行馆至天津机器局电报线（长 16 里，亦称津衙线）；1879 年 6 月，李鸿章又建成天津至大沽口线（长 120 里，简称津沽线）。两线皆由李鸿章从淮军军饷内垫款架成，事后奏销，仍为官办。1881 年 12 月李鸿章再度以淮军军饷垫款，建成中国第一条电报大干线——天津至上海线（长 2736 里，简称津沪线），设天津电报总局，在其变更为官督商办前也属官办。需补充的是，此间广东商人李玉衡、何崐山等曾拟组建公司，募集资金架设香港至广州电报线，但议而未行。[⑤]

① 周积明、丁亮：《盛宣怀与上海电报局改制》，《清史研究》2019 年第 3 期。下引该文观点时省略出处。另，该文标题中的“上海电报局”不确，实应为中国电报总局，1880 年设于天津，初称电报总局或天津电报总局，1884 年迁上海后改称中国电报总局，又称中国电报局，在上海设电报分局。

② 《光绪元年正月二十三日总理各国事务衙门奕䜣等奏》，中国史学会主编：《洋务运动》第 6 册，上海人民出版社，1961 年，第 325 页。

③ 黄嘉谟：《中国电线的创建》，《大陆杂志》1968 年第 6、7 期合刊。

④ 夏维奇：《清季台湾电报发展述论》，《台湾研究》2005 年第 3 期。

⑤ “中央研究院”近代史研究所编：《海防档·丁·电线》，第 260 号文，艺文印书馆，1957 年，第 305 页。

（二）官商分办阶段

从 1882 年 4 月 18 日天津电报总局及所辖的津沪线由官办变更为官督商办，至 1902 年 12 月 12 日清廷提出将商办电局“悉数收回”，是晚清电报的大建设时期。其间商办电报不断扩充，而官办电报亦未停建，两者的线路里程与局房数量各占近半，故可谓官商分办阶段。①

1880 年 9 月 16 日李鸿章奏设津沪线，两日后获准。关于该线的产权，李奏时即已设定：“拟由臣先于军饷内酌筹垫办，俟办成后仿照轮船招商章程，择公正商董招股集资，俾令分年缴还本银，嗣后即由官督商办，听其自取信资，以充经费。”② 循此奏案，李从淮军军饷内提拨湘平银 20 万两，以垫创办津沪线之所需经费。同年 10 月在天津设立电报总局（1884 年迁上海，称中国电报总局，原天津电报总局改设北洋官电局），并在上海等六地设立分局，③ 负责报线架设与报局运营。1881 年 4 月动工，④ 同年 12 月 28 日建成投用，⑤ 是为中国自建的第一条电报大干线，实用湘平银 178 700 两有奇。天津电报总局及津沪线在经历近四个月的官办后，即自 1882 年 4 月 18 日起变更为官督商办，⑥ 开晚清商办电报之先河。

这种产权上的变更，从时代背景看有其必然性。前此中国已设轮船招商局（1872）、开平矿务局（1878）、上海机器织布局（1880）等官督商办企业，积累了一些民用企业的设办经验。而津沪线的创设虽缘于防务，⑦ 但从长远看，民用方是其主体功能。故在创办者看来，天津电报总局不宜仿照已设的江南制造总局（1865）、金陵机器制造局（1865）、福州船政局（1866）、天津机器制造局（1867）这类军工企业方式经营，而应采取官督商办模式。

从财政视角看，产权变更有其必要性。官督商办的确切含义是在政府监督下由社会资本承办，故核心是商办。天津电报总局转为商办的一大原因在于津沪线乃电报大干线，运营费用高，若是官办，势必大大增加政府财政负担。李鸿章曾指出：“总分各局迢遥数千里，常年用费甚繁，未便官为经理。各州县驿站，岁支正饷钱粮已巨，断无余力再筹此费。”据此提出电报“必改归商办，斯国家收消息灵通之益，而无耗损巨帑之虞”。⑧ 电局投用初期的经营状况，更加重了官方的顾虑。郑观应称：“开办之初，七局月费共需银五六千两，而月收报费仅数百元。”⑨ 此言有夸大成分。实际上，自 1881 年 12 月至 1882 年 4 月的官办期间，共收电报信资合湘平银 6125 两，每月约 1500 两；支 12 335 两，每月约 3000 两。⑩ 支出是收入的 2 倍有余，虽不似郑氏所言之悬殊，但亏损仍巨，“由是官为之惧”。正是在此情形下，李鸿章准由盛宣怀等募集商

---

① 时人即有官商分办之说，如 1911 年 1 月 2 日邮传部奏称：“中国电报向系官商分办。”见《海防档·丁·电线》，第 2270 号文，第 2871–2872 页。

② 《光绪六年八月十二日直隶总督李鸿章片》，《洋务运动》第 6 册，第 336 页。

③ 《海防档·丁·电线》，第 273 号文，第 344 页。

④ 《海防档·丁·电线》，第 332 号文，第 433 页。

⑤ 《海防档·丁·电线》，第 248 号文，第 294 页。

⑥ 《海防档·丁·电线》，第 732 号文，第 1140–1141 页。

⑦ 李鸿章奏称：“电报实为防务必需之物”，“现自北洋以至南洋，调兵馈饷，在在俱关紧要，亟宜设立电报，以通气脉”。见《海防档·丁·电线》，第 218 号文，第 263 页。

⑧ 《光绪九年八月十七日署直隶总督李鸿章奏》，《洋务运动》第 6 册，第 349 页。

⑨ 《致伍秩庸星使论创办中国电报原委书》，夏东元编：《郑观应集》下册，上海人民出版社，1988 年，第 1026 页。

⑩ 《海防档·丁·电线》，第 273 号文，第 347 页。前引周积明等文中称：光绪“八年三月，‘官督商办’的上海电报局成立并开始招商，当年电报商局收报费洋银六万余元”。查其所据《盛宣怀年谱长编》（夏东元编著，上海交通大学出版社，2004 年，第 114、141、151 页），并无相关内容。周文这里有两点错误：一是改为“官督商办”的不是上海电报局，而是天津电报总局；二是报费“洋银六万余元”的统计时段并非“当年”即光绪八年三月初一日至十二月底，而是从光绪八年三月初一日到光绪九年二月底的一整年，实收各局报费共 61 664.571 元。见盛宣怀：《电报商局光绪八年第一届起至光绪二十四年第十六届止收支各款开具简明清单》，《愚斋存稿》卷 3，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊续编》第 122 册，文海出版社，1975 年，第 103 页。

股接管，[①] 并承诺“此次出资商股应准永远承办”。[②]

至于官督，盛宣怀曾有解释，谓中国风气未开，朝野重官轻商，创设电报之举，民众若知是官事，则不敢妄动；地方官若知是国事，则必认真巡守。“若尽委之于商，虽商出数倍看守之资，而无益于事”，[③] 故须由官为保护。揭示的是在中国传统政治与社会伦理的价值取向之下晚清商办企业的生存空间。其发展之艰难，可以想见。而在政府层面，亦有官督之需。李鸿章认为，时下电报正由商承办，若将官款全部缴还，并自给巡费，则电局完全由商人把持，政府不能过问，那么官报就只能照章给资。“今因所缴官款尚有未足，又暂贴巡费，虽名为商办，仍不啻奉行官事。目下中外紧要官报络绎往来，毫无贻误，其捷速过于驿递奚止百倍！”[④] 故可以说，在电报创办之初，官督乃是官商两厢情愿之事。

天津电报总局（中国电报总局）官督商办后，接下来又以募股、公积等筹资方式，在 1902 年清廷提出电报归官前，累计筹得社会资本 220 万元，计分 22 000 股，并利用这些资本架设了香港—广州线、上海—广州线；按津沪线先垫官款、后以头等官报信资划抵的模式架设了上海—汉口线、天津—京师（外城）线等，商办电报线由此全面展开，不断扩充。嗣又架设同安—厦门线、广州—龙州线之广州—梧州段、汉口—蒙自线之汉口—泸州段、天津—保定线、九江—南雄线、保定—嘉峪关线之保定—西安段、沙市—襄阳—老河口线、汉口—西安线、汉口—武昌线、武昌—长沙线、长沙—湘潭线、长沙—醴陵—萍乡线、九江—大冶—武昌线、京师—恰克图线等较为重要的电报线。据 1907 年统计，当年商办线长 38 520 里，[⑤] 占全国电报总里程的 51.6%。此类电报线所经皆为工商、贸易等较为发达的区域。

与此同时，官办线并没有停建，而且也处于快速发展之中。主要线路有：广州—龙州线之梧州—龙州段、北塘—山海关线、山海关—营口—旅顺线、营口—奉天线、奉天—凤凰边门—义州（朝鲜）线、东三省其他各线、烟台—威海卫线、横琼钦廉等线、湖南除长沙—湘潭线外各线、[⑥] 汉口—蒙自线之泸州—蒙自段、西安—嘉峪关线、肃州—乌鲁木齐线、新疆其他各线、由川进藏线、云贵各线、河工各线，等等。据 1907 年统计，当年官办线为 36 138 里，[⑦] 占全国电报总里程的 48.4%，与商办相差无几。这也是笔者将晚清电报发展的第二阶段界定为官商分办的重要依据。与商办线路不同，官办线路所经多为防务、边务、汛务等公务繁重区域。

需指出的是，在电报分办期间官商关系总体较为和谐。清政府在创办洋务企业时，因财政困难不得不借助社会资本的力量。津沪线自投用后，因“自北至南所经之地绝少商贾码头，其丝茶荟萃之区，尚无枝线可通。线短报稀，取资有限”，[⑧] 导致亏损甚巨。但商众未因此而却步，乃主动请缨，仍按既定奏案将之变更为官督商办，正如上海电报分局会办经元善所谓“同心同德力顾大局”。[⑨] 李鸿章为抵制列强敷设沪港海线，让商众募股架设沪粤陆线。对后者而言难处

---

① 《致伍秩庸星使论创办中国电报原委书》，《郑观应集》下册，第 1026 页。

② 《李鸿章批郑藻如、盛宣怀、刘含芳文》，上海图书馆编：《盛宣怀档案选编》第 54 册，上海古籍出版社，2015 年，第 115 页。

③ 《盛宣怀等上李鸿章禀》，吴伦霓霞、王尔敏合编：《盛宣怀实业函电稿》上册，香港中文大学出版社，1993 年，第 206 页。

④ 《光绪九年八月十七日署直隶总督李鸿章奏》，《洋务运动》第 6 册，第 350 页。

⑤ 《邮传部全宗 · 电政类》，《邮传部第一、二、三次电政统计表》，中国第一历史档案馆藏（本文所引未刊档案，除另有注明外，均藏该馆），胶片 2 卷，档案号：22–23–4，第 27 页。此数据虽为电报国有政策提出数年后统计，但因此间该政策未落实，故仍反映前一阶段情状。

⑥ 盛宣怀曾称：“湘中商线即以已奏定之长沙湘潭为止，其余常德各处均归官办。”见《致陈中丞函》，光绪二十四年三月三日，《愚斋未刊信稿》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，文海出版社，1975 年，第 65 页。

⑦ 《邮传部全宗 · 电政类》，《邮传部第一、二、三次电政统计表》，胶片 2 卷，档案号：22–23–4，第 422 页。

⑧ 《海防档 · 丁 · 电线》，第 273 号文，第 345 页。

⑨ 《致郑陶斋、杨子萱、董长卿论办女公学书》，1899 年 6 月，虞和平编：《经元善集》，华中师范大学出版社，2011 年，第 234 页。

颇多，如成本方面，估计需银四五十万两，资金巨大；收益方面，倘列强海线建成，则沪粤陆线与之并行，恐一时难以赢利；巡护方面，线长局多，而闽粤民风强悍，常年经费在 2 万两左右；等等。但商众还是不畏艰难，承接下来。而在政府层面，李鸿章亦体谅商人困难，对巡护等问题承诺由官方承担，从而使官商一致拒外，[①] 并奏知清廷："当此外人窥伺，必须激励华商，群策群力，共图抵制。"[②]"共图"二字尤能说明官商目标的一致性和行动的协同性。嗣后事实表明，报线的巡护及最初五年的巡费也的确得到政府的保证。[③]

除巡护及巡费支持外，一些商线采取先由官款拨垫、再以头等官报信资划抵的方式架设而成。这在商业资本力量有限的情况下，属于是极大帮扶，进一步反映出较为和谐的官商关系。如粤港线共用银 43 200 两，其中商本为 17 280 两，余则暂由粤省垫付，两广总督张树声奏请官款将来以头等报费划抵，获得允准。[④] 再如沪汉线的架设，初拟"所有一切经费，仍由华商自筹，并不动支正款",[⑤] 但两江总督南洋大臣左宗棠仍从上海道库两次借拨出使经费 7 万两作为垫款,[⑥] 后亦以头等官报费用划抵。[⑦]

一些商线虽未以头等官报信资划抵，但仍获官款垫建。如泸州—蒙自线，盛宣怀提出，从川省借款 10 万两，鄂省 5 万两，俟后分年缴还，获李鸿章及总署认可。[⑧] 襄阳—樊城线，湖广总督张之洞饬银 1 万两交电报总局，作为借款，不取利息，俾资周转，期满再分年缴还。[⑨] 开封—济宁线，河南巡抚倪文蔚提出，"援照直东江浙等省章程，统归商办，由大工饷款内拨银二万两，作为借领官款，五年之后分年摊缴，以恤商力"，获清廷允准。[⑩]"以恤商力"之语，表达了政府对商民的体谅与关怀，反映出官商间的融洽关系。荆门—安陆线，张之洞提出将所用银 4700 余两作为电报总局的借款，待将来报费增多，再分期归还，不计利息。[⑪] 另如潼关至直隶跸路线架设，电报总局向清廷请准将常年报效银 4 万两暂缓一年交付，垫作架线经费，待将来商力稍宽再行补缴。[⑫] 这些做法使得商人的资金压力大为缓解。官商间颇多协作，使得政府虽有一时财政困难，但因商人的鼎力支持，仍能完成所需电报线路的建设；而商办电报也因政府的大力扶持，得以不断拓展。

另一方面，报局作为对国家的报效，在变更为官督商办之初，承诺头等官报即军机大臣、总理衙门大臣、各省将军督抚、出使各国大臣所寄洋务、军务、公务电报，永不收费。五年后即 1887 年，商众请求调整，将头等官报免费改为收取半费，以扶持电报事业，获得李鸿章支持与清廷允准。盛宣怀后来称："该局官报之费，经前北洋大臣李鸿章酌拟一半报效一半给资，期于官商兼顾，持久不废。于十三年七月十五日奏奉谕旨允准，遵行至今。"[⑬] 进而指出："臣屡饬

---

① 《海防档·丁·电线》，第 322 号文，第 422 页。

② 《光绪八年十二月初八日前大学士李鸿章奏》,《洋务运动》第 6 册，第 340 页。

③ 《海防档·丁·电线》，第 273 号文，第 345 页。

④ 《光绪十年四月二十六日两广总督张树声等折》,《洋务运动》第 6 册，第 356 页。

⑤ 《筹办沿江陆路电线片》，光绪九年六月初三日，刘泱泱等校点:《左宗棠全集·奏稿八》，岳麓书社，2009 年，第 267 页。

⑥ 《海防档·丁·电线》，第 732 号文，第 1142 页；第 864 号文，第 1348 页。

⑦ 《电资拨抵垫款折》，光绪十一年三月初三日，戴逸、顾廷龙主编:《李鸿章全集》第 11 册，安徽教育出版社，2008 年，第 55 页。

⑧ 《云广电线筹款片》，光绪十一年九月初三日,《李鸿章全集》第 11 册，第 201–202 页。

⑨ 《武汉襄樊安设电线片》，光绪十六年闰二月初四日，苑书义等主编:《张之洞全集》第 2 册，河北人民出版社，1998 年，第 760–761 页。

⑩ 《清德宗实录》卷 261，光绪十四年十一月丁巳。

⑪ 《接设安陆电线片》，光绪十九年十月二十五日,《张之洞全集》第 2 册，第 900 页。

⑫ 《筹集商本分别展造及修复电线折》，光绪二十七年四月,《愚斋存稿》卷 5,《近代中国史料丛刊续编》第 122 册，第 172–173 页。

⑬ 《覆陈电局情形折》，光绪二十六年二月,《愚斋存稿》卷 4 ,《近代中国史料丛刊续编》第 122 册，第 145 页。

商董会议上下相维之办法，除酌收半资以示限制之外，实无从别定章程。”“官商兼顾”“上下相维”等语，尤能说明官商关系的和谐。盛又称：“电局本系集华商众之力，以与洋商争衡……殊不知集商民有限之资，办国家有益之事，均属创格。”① 更直接言明社会资本对国家建设的鼎力支持。

在和谐之外，也需看到的是，此阶段商众亦表现出一些不满，官商间也经历不少矛盾。官督商办模式虽在电报创设之初受到官商双方认同，但其本身即蕴涵着对立与紧张。实际运行中，“官商积不相能、积不相信久矣”，故冲突时有发生，使得报局一直难以按照规范的商业模式操作。上海电报分局会办郑观应曾指出：总局“凡大宪札饬者”，“皆二、三品大员，颁给关防，要以札副，全以官派行之”，这些人多“位尊而权重，得以专擅其事”；而当“公司得有盈余，地方官莫不思荐人越俎代谋”。郑感慨道：“试问外洋公司有此办法乎？”进而予以抵制，要求按股东公举方式执行。② 郑的继任者经元善亦批评该模式：“按吾华商务之不振……又坏于官督商办，官真能保商诚善，无如今之官督，实侵占商业而为官办，吴门某君曾讥之曰，挟官以凌商，挟商以朦官，真情如此。”③

增加报效则是政府直接侵占商众利益。早在电报创办之初，郑观应即担心官方之勒索，果不出其所料，影响最大者当是轮电两局报效案。1899 年 6 月 26 日大学士徐桐奏称，“电线初只津沪一路，今则二十一行省，无论官电商电，信息靡不灵通，头等官电尚出一半报费，其余官电及各省商电为费更属不赀”，但盈余未曾归公，遂提出让盛宣怀等“迅将经营各项近年收支款目限两月内造报户部备核，并酌定余利归公章程，按年提存候拨”。④ 清廷准奏，并派军机大臣刚毅督同查办，结果是“除股商官利外，所有赢余之款，均着酌定成数，提充公用”。⑤ 最后订出，电报总局捐洋 10 万元，除学堂捐外另补缴 2 万元，并自该年起每年加捐银 4 万两。⑥ 商众不满，但又无可奈何。郑观应感叹：“窃思政府不知恤商战以塞漏卮，只知勒商捐以济眉急。”⑦ 可见，分办期间官商在和谐协作、共赴时艰的同时，尚有不太和谐的一面。

二、从较为紧张到高度紧张：官商合办与后期官办阶段

（一）官商合办阶段

1902 年 12 月 12 日，清廷颁布上谕：“各国电务，多归官办，凡遇军国要政，传递消息，最称密捷。中国创自商办，诸多窒碍，亟应收回，以昭郑重。着袁世凯、张之洞迅将中国所有电线核实估计，奏请筹拨款项，发还商股，即将各电局悉数收回，听候遴派大员认真经理，以专责成，而维政体。”⑧ 由此揭开商办电报收归官办的序幕，至 1908 年 6 月 17 日邮传部奏请全面收赎，是为清季电报的官商合办阶段。

---

① 夏东元：《盛宣怀年谱长编》，第 666–667 页。

② 《商务二》，夏东元编：《郑观应集》上册，上海人民出版社，1982 年，第 611 页。

③ 《中国创兴纺织原始记》，1899 年 11 月，《经元善集》，第 245 页。

④ 《军机处录副奏折》，体仁阁大学士徐桐，光绪二十五年五月十九日，档案号：03–7148–027。

⑤ 《清德宗实录》卷 445，光绪二十五年五月丁卯。

⑥ 《遵查轮电两局款目酌定报效银数并陈办理艰难情形》，光绪二十五年七月，《愚斋存稿》卷 3，《近代中国史料丛刊续编》第 122 册，第 100 页。

⑦ 《致督办轮电两局盛京卿论亟宜改良书》，《郑观应集》下册，第 1024 页。

⑧ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第 5 册，中华书局，1958 年，总第 4964 页。前引周积明等文中认为该上谕的主要思想之原议出自时任户部尚书鹿传霖，实则源于时任直隶总督北洋大臣袁世凯。这一点在 6 年后盛宣怀致周馥函中有透露：“惟电政归官，根于项城廿八年原议。”见《致周郁山》，光绪三十四年五月十九日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，第 114 页。

上谕所指中国电报“创自商办，诸多窒碍”，故“亟应收回”，当是托辞，实另有他因。从此时形势看，清廷此举关键在于增加收入，以纾财政之困。1901 年 9 月 7 日《辛丑条约》签订，中国需赔款银 45 000 万两，分 39 年偿付，年息 4 厘，本息共计 98 223.82 万两，自 1902 年 1 月 1 日起每年需还 2 200 万两。对于如此巨额的赔款，户部明确表示：“中国财力万不能堪，然和议既成，惟有减出款、增入款凑偿，庶几不误大局。”①“于是，清廷决定，把每年应摊还的二千二百万两之数，分由两方面筹措：一方面，将几项军饷裁减，以抵拨赔款，每年约得三百九十万零五百两；另方面，强迫各省每年摊派一千八百八十万两。”② 尽管清廷通过以上举措勉强凑齐当年应还之款，却使得国家财政滑至崩溃边缘，“现在我国财政，因赔款之须偿付，他种经费，又已减至无可再减”，“而国家经费如此紧缩，遂使各种建设事业，不能举办，国力弱减，有由来矣”。③ 为“增入款”，以便财政能够运转，清廷不得不寻找新的财源。

收益颇丰的轮船招商局、中国电报局等自然进入朝廷视野，这是晚清少数经营较为成功的大型商办企业。郑观应指出：“现与外人商战者，只有轮船、电报、开平矿务三公司。”④1898 年日本前首相伊藤博文来华时亦称：“公（盛宣怀）办成轮船、电报两局，譬如破屋内有两张好桌子。”⑤ 虽对中国有轻侮之意，也道出部分实情。就中国电报局言，在 20 世纪前共经营 17 届，其中第 1 届（光绪八年三月初一日至九年二月底）收入为 61 664.57 元，至 17 届（光绪二十四年三月初一日至二十五年二月底）收入已达 1 853 756.62 元。其间每届收入虽有波动，但整体呈大幅递增态势，年均增长率高达 23.70%，短短 17 年几增 30 倍，足见效益之佳。⑥ 对此，清政府自是深知且垂涎的，于是有前揭徐桐“余利归公”之奏。

进入 20 世纪后，中国电报局年入更在 200 万元以上，故电报股商对其前景极具信心：“商等明知，电局已满天下，费钱费力之事，商人已经做完，以后无庸花费，生意愈推愈广。目前每年进款已至二百数十万。倘能力加整顿，未可限量。”⑦ 从其股票市值与信誉度亦可窥见一斑。1903 年 1 月 15 日盛宣怀电外务部，称电局发行股票 22 000 股，每股面值 100 元，“经营二十余年，利息始厚，市售票价一百六七十，至少售一百五十”。⑧ 股商更是坚称，电局以历届公积，添线达三万数千里，“其后来附股者……皆以一百六七十两购买，此又商人实在之资本也。其股票中外见信，可以随时抵押”。⑨ 蓬勃发展的电报业，最易成为清廷的增收之源。直隶总督北洋大臣袁世凯拟接办电报局时便奏称：“该股商坐享厚利二十余年，即拟以商业专利之条，计时已久。现由国家拨款发还商股，固为收回利权起见，于办法尚属公平。”⑩ 直言不讳国家收赎商办电报的真实意图。

可见，电报收归官办，直如从商众那里“劫收”资财，这不能不引起股商的关切与不满，遂让官商关系紧张起来。盛宣怀作为重要股东，从企业内部经营角度申明电报归官之弊，指出电报为专业技术性极强之行业，商董研究多年方晓其理，而“官吏隔膜，积习素深，既不能如

① 刘锦藻：《清朝续文献通考》卷 71《国用考九 · 会计》，浙江古籍出版社，2000 年，第 8276 页。
② 中央财政金融学院财政教研室编：《中国财政简史》，中国财政经济出版社，1978 年，第 198 页。
③ 胡善恒：《公债论》，刘杰整理，上海远东出版社，2022 年，第 315 页。
④《致邮传部右侍郎盛杏荪宫保书》，《郑观应集》下册，第 1028 页。
⑤《行述》，《愚斋存稿》“附录”，《近代中国史料丛刊续编》第 122 册，第 31 页。
⑥《电报商局光绪八年第一届起至光绪二十四年第十六届止收支各款开具简明清单》，《愚斋存稿》卷 3，《近代中国史料丛刊续编》第 122 册，第 103–107 页；《计开五届沪局少取花红数目》，《经元善集》，第 138 页。
⑦《海防档 · 丁 · 电线》，第 1805 号文，第 2348 页。
⑧《寄外务部》，光绪二十八年十二月十七日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1315 页。
⑨《海防档 · 丁 · 电线》，第 1805 号文，第 2347 页。
⑩《海防档 · 丁 · 电线》，第 1835 号文，第 2373 页。

商办之得法，亦不能如商办之核实”。① 另一重要股东郑观应则从中国当下所面临的严峻战争态势这一企业外部生态，言说电报归官之巨大风险：“盖当此强邻环伺之秋，我国兵力不足以御外侮，如归国有，动辄为外人要挟，万一中外交绥，必为外人所据。”较早提出“商战”理论的郑观应，此时已将办得较有成效的电报视同列强进行商战的重要阵地：“我国非无富商，因官无保护，鲜能自立，现与外人商战者，只有轮船、电报、开平矿务三公司。”② 故理应得到政府保护，以增强国家商战能力。在沪股商亦言：“官办后海疆启衅，线必难通。”③ 一些股商更是尖锐指斥：“中国商务，利则归官，亏则归己。”④ 不满情绪溢于言表。

市场的反应尤为明显。上谕颁布后，电报股价大跌，⑤ 股商恐慌，“买卖壅塞，凡抵押者纷纷催赎，市面为之不通”。⑥ 盛宣怀更恐股票售与洋人，⑦ 造成电报为外资所控制的局面，遂一面饬令股商“不得将股票售与外人，并札沪道照会各国领事，禁止洋商收买电票”；⑧ 一面电请外务部照会各国公使，通令各埠洋商照此行事。⑨ 而此时，一些股商则表示不愿将股票抽回以便继续持股，⑩ 一些股商则为争得较为满意的股价连续上书，⑪ 一时间“时局翻腾”。⑫

关于此次电报归官，清政府内部的意见也并不一致。张之洞就“不以官收为然”，并提出“限商权不夺商利办法”，⑬ 得到众商拥护。12 月 29 日盛宣怀致电袁世凯：“香帅（张之洞）持论不以官收为然，通国皆知。近日众商颂南皮（张之洞），而尤我二人。”⑭ 面对此局面，袁世凯退而提出折中办法：“仍准其搭股数成，另换新票，但不准过官本之数”，⑮ 即由政府控股。这样，便由官方全资退至官方控股。看来在官商博弈中，商众的抗争在一些政府大员的支持下已获成效。

作为最高当局，清廷虽知电局获利颇丰，但若将其全部收购，须筹得数百万元资金方能完成，这在财政陷于窘境的情势下一时难以做到。王文韶在致盛宣怀电中透露：“电线归公，户部恐难筹款。”⑯ 即便按袁世凯所拟收回商股一半以上，亦数额巨大，政府仍甚为难。一面是“时局翻腾”，一面是“恐难筹款”，清廷权衡再三，于 1903 年 1 月 15 日再颁上谕：

> 前因电务为军国要政，应归官办，已谕令袁世凯、张之洞筹还商股，将各电局悉数收回，候派大员经理……该局改归官办之后，其原有商股不愿领回者，均准照旧合股。朝廷于维持政

① 《军机处录副奏片》，盛宣怀 [光绪二十五年]，档案号：03-7148-031。
② 《致邮传部右侍郎盛杏荪宫保书》，《郑观应集》下册，第 1028 页。
③ 《致陈尚书函》，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，第 125 页。
④ 《海防档·丁·电线》，第 1805 号文，第 2347 页。
⑤ 《寄江宁张宫保》，光绪二十八年十月十三日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1306 页。
⑥ 《海防档·丁·电线》，第 1805 号文，第 2347 页。
⑦ 《寄江宁张宫保》，光绪二十八年十月十三日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1306 页。
⑧ 《寄袁宫保》，光绪二十八年十二月初十日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1314 页。
⑨ 《寄外务部》，光绪二十八年十二月十七日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1316 页。
⑩ 《袁宫保来电并致张香帅》，光绪二十八年十一月二十六日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1311 页。
⑪ 1903 年 2 月 7 日电报股商道记等禀呈外务部、政务处、北洋大臣及会办电局大臣；同年 2 月 15 日外务部、政务处王大臣、会办大臣、督办电政大臣收到香港 89 家电报股商禀呈，分别见《海防档·丁·电线》，第 1805 号文，第 2347-2348 页；第 1807 号文，第 2350-2351 页。
⑫ 《王中堂来电》，光绪二十八年十一月二十一日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1309 页。
⑬ 《袁宫保来电》，光绪二十八年十一月三十日；《张宫保来电》，十二月初三日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1311 页。
⑭ 《商约大臣盛宣怀来电》，骆宝善、刘路生主编：《袁世凯全集》第 10 卷，河南大学出版社，2013 年，第 555 页。
⑮ 《寄署两江总督张之洞商约大臣盛宣怀电》，《袁世凯全集》第 10 卷，第 542 页。
⑯ 《王中堂来电》，光绪二十八年十一月二十一日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1309 页。

体之中，仍寓体恤商情之意。[①]

初“将各电局悉数收回”，现为“均准照旧合股”，且不设比例。可见朝廷面对商众的抗争，又虑及财政困难的前提，不仅采纳了为民“所尤”的袁世凯“准其搭股”之建言，而且更多地支持了为民“所颂”的张之洞“限商权不夺商利”之主张。在官商博弈的一个多月里，清廷态度发生巨大转变。

此次电报归官事件的最终结果是：管理方面，1903 年 3 月 29 日盛宣怀原“系李文忠所委，并非钦派”[②] 的中国电报局督办之职，由袁世凯以钦命“督办电政大臣”名义接任，另于上海设电政局，吴重熹任驻沪会办大臣。[③]“至各局员衔名”，“均令照旧办事”。[④] 可见名义上已为官办。电局因盛宣怀为架设踣路电报而奏停报效的每年加捐银 4 万两，是年得以顺利提解中央。[⑤] 至于产权方面，国家未收一股，故仍属商人，直至 1908 年商办电报完全国有。正因如此，再考虑到还有近半数的省办线，该时期可称为电报的官商合办阶段，但其间的官商关系，因清廷揭开电报国有的序幕而变得较为紧张。

（二）后期官办阶段

1906 年 11 月 6 日清廷设邮传部，接管路、电、邮、航四政。[⑥]1908 年 3 月 14 日会议政务处动议，拟将电报商股全面收归国有。[⑦] 据此，邮传部于 6 月 17 日向清廷呈递《陈明筹画扩充电政商力不支拟归官办折》，申论收赎的必要性及具体办法，获准。[⑧] 沉寂 6 年的商办电报归官之举，由 1902 年揭开序幕，经此而进入正场。至清廷崩解前，全部电局皆收归中央部办，较之早期的地方官办，这一阶段可称之为后期官办。周积明等对此事件有较详考察，但侧重盛宣怀所扮演的角色与心态，与本文侧重官商关系不同，且周文未能发现此过程中商人抵制内涵的前后变化，故有进一步阐发的空间与必要。

邮传部指出，商办虽在一定时期一定范围内可推动电报发展，然从长远与根本看，难以满足国家之需。盖商线的置设，注重经济效益，故所至之处皆为都会或市镇。[⑨] 然从治国理政角度言，不仅这些地方需电报通讯，偏远尤其边境地区亦当信息灵通，此关乎国家安全和政治稳定。时下各省请设之线不下万里，局房百数十处，估费应在百余万两，即多在荒僻之处。此外，中国打报价格远较他国昂贵，受到万国电报公会等国际组织的诟病。欲使价格与各国相近，并做加入万国电报公会之准备，应有适当比例的下调。若按电报年入三百万元计，下调二成即有五六十万元。[⑩] 凡此皆商办难以做到者。邮传部所论或为国计，或为民计，可谓冠冕堂皇，有理

① 朱寿朋编:《光绪朝东华录》第 5 册，总第 4980 页。

② 《寄江宁张宫保》，光绪二十八年十月十三日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1306 页。

③ 《海防档 · 丁 · 电线》，第 1835 号文，第 2372 页。

④ 《袁宫保来电》，十一月二十一日，《愚斋存稿》卷 59，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1309 页。

⑤ 《海防档 · 丁 · 电线》，第 1835 号文，第 2373 页。

⑥ 上谕:“轮船、铁路、电线、邮政，应设专司，着名为邮传部。”见《清德宗实录》卷 188，光绪三十二年九月甲寅。

⑦ 《致邮传部公函 · 各股东问答》，光绪三十四年五月十二日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，第 111 页。周积明等文中称:“光绪三十四年二月十二日，邮传部政务处会议决定将电报局实现完全官办，收买电报股价为每股 170 元。”实则邮传部下并无政务处，其所指应为设立于 1901 年的会议政务处，初称督办政务处，简称政务处，为策划、开展新政而设，是清末重要机构。

⑧ 本处及下段（除另注外）相关内容见《陈明筹画扩充电政商力不支拟归官办折》，光绪三十四年五月十九日，邮传部编:《邮传部奏议类编 · 续编》，沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第 140 册，文海出版社，1967 年，第 1147-1154 页。

⑨ 陕甘总督升允亦曾言:“盛宣怀办理电报局逾二十年，其东南繁富之区，概属商线，西北沙漠之地，悉属官线。”见《军机处档折件》，陕甘总督升允，台北故宫博物院藏，档案号：故机 155803。

⑩ 夏维奇:《拒请与申入：近代中国与万国电报公会》，《复旦学报（社会科学版）》2012 年第 6 期。

有力；观之后来的作为，也有部分落实。①

需指出的是，此次收赎商办电报，清政府乃有备而来，与六年前仅一纸上谕大不一样。早在邮传部奏前，会议政务处即于是年3月14日动议将电报商股全部收回，邮传部当即拟奏请朝廷实施。但盛宣怀鉴于1902年电报归官所遇之阻力，深知股商的态度与愿想。为“官商两面办得允洽”起见，盛请求邮传部暂缓上奏，以便提前谋划一些关键问题。主要有两点：一是收股价格问题，邮传部尚书陈璧认为，股商获利多年，且开办时亦赖官力维持，现报线已旧，故必须折价，每股应在一百二三十元为宜，这与股商期望值相去甚远。经邮传部侍郎杨士琦、盛宣怀等人力争，是时邮传部亦接到沪商胡琪领衔的公禀，最后议定每股连息170元，较前已有较大增幅。二是收股资金问题，邮传部提出在京汉余利项下拨垫，② 为此次电报归官的实施奠定了基础。

但即便有此准备，电报归官消息一出，股商的态度也并非如邮传部在奏折中所预计的，“今日收赎电报，想该商等必能深明大义，愿表同情也”，③ 相反表现出强烈不满，官商关系迅速恶化。邮传部上奏两天后即6月19日，盛宣怀提醒陈璧：“今电局已将奏件宣布，尚不知如何议论”，“昨已托人探口气，众答曰：旧股与新股不同，堂官与商人不同，不特不足为劝，且将变感情为仇视”。④“变感情为仇视”一语提示官商关系由早期的相对和谐向当下的高度紧张转变之过程。

商众抵制态度十分坚决，为此不惜与官方发生冲突。其抵制内涵则前后有所变化，大致经历两个阶段。据盛宣怀称：“近日沪、粤、港股商，物议沸腾。初则不愿归官，经部批行驳斥，已允领价。”⑤ 商众最初的态度是完全反对电报归官。早在会议政务处的动议传出时，港、粤股商就已率先行动。4月1日、7日和11日，盛宣怀连接香港电局总办温佐才代表香港股商发来的三封电报，请其转告邮传部，电报务由商人办理，透显出港商急迫而坚定的态度。5月19日盛宣怀回电：“与邮部陈尚书再四熟商，无如部中已与政府会议，以电报关系军国大事，必欲收回全归官办，无可挽回。”并劝导称：“鄙见电报已归邮部，全是官样文章，若商人坚执不允，必致用费日多，收数日少，利息短减，资本难以保全，莫如归官收回，票价较为稳妥。”⑥

需要指出的是，此前清廷已于1903年9月7日设立商部，并于翌年1月21日颁布《钦定大清商律》，动员商办企业前往注册，以定权责。此举开启了中国营商环境由人治向法治的进程，当属一大社会进步。在此背景下，澳门商会会长郑观应获知电报归官消息，立即鼓动粤、港股商联名公禀邮传部，吁请准许电局按商律注册，永归商办，得到响应。6月6日郑领衔致电盛宣怀，表达股商关切。⑦ 盛宣怀复电称，电报归官，势难中止。不过盛表示，作为中国电报的“首创之人，国计商情，自当兼顾”，仍会代向邮传部请示。⑧6月22日陈璧电告盛宣怀“收赎事

---

① 如打报价格从宣统元年（1909）起下调两成。见陈璧：《筹拟核减电价提补经费折》，光绪三十四年九月初四日，《望岩堂奏稿》卷8，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第93册，文海出版社，1967年，第743–745页。

② 《复香港电局温》，光绪三十四年四月二十日，《致邮传部公函·各股东问答》，光绪三十四年五月十二日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第126册，第104、111页；《电股收赎完竣拟请实力整顿折》，光绪三十四年八月十三日，《望岩堂奏稿》卷8，《近代中国史料丛刊》第93册，第739–740页；《海防档·丁·电线》，第2204号文，第2815页。对邮传部初议电报收赎价，盛在《复香港电局温》及《各股东问答》中所言有出入，经比较遵前。

③ 《陈明筹画扩充电政商力不支拟归官办折》，光绪三十四年五月十九日，《邮传部奏议类编·续编》，《近代中国史料丛刊》第140册，第1152页。

④ 《盛宣怀致邮传部》，《盛宣怀实业函电稿》上册，第430页。

⑤ 《致周郁山》，光绪三十四年五月十九日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第126册，第114页。

⑥ 《复香港电局温》，光绪三十四年四月二十日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第126册，第104页。

⑦ 《广东商会郑陶翁等来电》，光绪三十四年五月初八日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第126册，第112页。

⑧ 《广东商会郑陶翁诸君去电》，光绪三十四年五月初八日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第126册，第112页。

经已上达天听，断无反汗之理，政府亦甚始终坚持”，[①] 表达出强硬态度。

沪商在粤、港商的带动下亦起而反对。6 月 20 日沪商召开股东大会，指出邮传部关于电报归官要求，事先并未征询各方意见，即定出股价，有悖 1882 年李鸿章“永归商办”的承诺和 1902 年清廷“准商附股”的谕旨精神，断无强买之理。与此同时，港商致电沪商股东大会，表示愿加股本，以展线路，但须遵照商律，推举董事经办。沪商胡琪等遂将上述诉求电告邮传部。[②]

邮传部的答复，开篇即言明立场，重申国有的必要性：“查电报为交通之机关，实军国之要政”，“不得只视为商人营业之资”。接着阐释政府收赎的合理性：“且承商几三十年，不可谓不久；获利至五六百万，不可谓不厚。今日改归官办，似亦可以释然也。”最后以大局意识要求电报总局“劝谕该商等存国家之思想，表公益之同情，慨然让还国有，毋负本部顾念”。[③] 但股商仍不买账，再次援引 1902 年谕旨关于准其附股之规定，沥陈创业的艰辛，声称当下股票已成他们的世产，强烈吁请政府停止收赎。[④] “官商相持而不能下”，[⑤] 关系紧张至极点。

然因政府在电报归官这一原则性的问题上态度坚定，不可动摇，股商经反复规劝后只能退而求其次，将斗争重心转移到争取政府优给股价上来，抵制活动遂进入后一阶段。要为此时电报局股票的市值进行定价，首先要参考其经营状况。中国电报局第 22 届（光绪二十九年三月初一日至光绪三十年二月底）至 28 届（宣统元年正月初一日至十二月底）收入见表 1。

表 1　中国电报局第 22–28 届收入情况表

单位：元

第 22 届	第 23 届	第 24 届	第 25 届	第 26 届	第 27 届	第 28 届
2 648 105.12	3 176 352.05	3 188 574.62	3 371 057.15	3 207 435.05	2 835 791.33	3 807 962.89

说明：1906 年邮传部成立后，宣布自 1907 年（即第 26 届）起改为自然年度会计制度。

资材来源：《电政局收入支出五年间比较表》《邮传部第一、二、三次电政统计表》，《邮传部全宗·电政类》，胶片 3 卷，档案号：22–23–1，第 67、470 页。

进入 20 世纪后，电报局每届收入虽仍有波动，但总体上还是处于高增长、高收益期，这使得股值较前又有较大提升。另据第 25 届（光绪三十二年三月至三十三年二月）账略，中国电报局共 22 000 股，当届收入加上资本的滚动留存，实有湘平银 3 700 590 余两，以湘平银 7 钱作洋 1 元，应合洋 5 286 557 元，[⑥] 故每股为 240 元有奇。这与部定每股 170 元相差悬殊，沪、港、粤股商表示无法接受。

对此，即便是曾参与讨论的盛宣怀亦认为邮传部的定价不合理：“如竟照一七奏定，迹近抑勒，实于朝廷兴商之美意稍有窒碍。”[⑦] 这固然与盛持有大量电股有关，但更为重要的当是股票收购价格与实际价值确有太大距离。亦官亦商的盛宣怀在电报官办的原则问题上是执行政府决定的，但在价格问题上则与股商利益一致。故盛亦以股商的反对为契机，力争收购价格有所提高。

---

① 《陈尚书来电》，光绪三十四年五月二十五日，《愚斋存稿》卷 73，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1573 页。

② 《海防档·丁·电线》，第 2185 号文，第 2803 页。

③ 《邮传部札饬电报总局赎回电股情形文》，甘厚慈辑：《北洋公牍类纂（正续编）》第 6 册《续编》卷 17，全国图书馆文献缩微复制中心，2004 年，第 3104、3108 页。

④ 《海防档·丁·电线》，第 2204 号文，第 2815 页。

⑤ 《致周郁山》，光绪三十四年五月十九日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，第 114 页。

⑥ 《致邮传部公函·谨将五月初六日电报股东议事录抄呈钧鉴》，光绪三十四年五月十二日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，第 109 页；《寄陈尚书》，光绪三十四年六月十四日，《愚斋存稿》卷 74，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1579 页。

⑦ 《致周郁山》，光绪三十四年五月十九日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，第 114 页。

盛的办法是三管齐下：一是公开函告邮传部陈璧、吴重熹、沈云沛等，表达股商诉求。① 二是虑及电报归官思想根于 1902 年袁世凯之议，认为非袁出面，赎价难增，遂致信与袁关系密切的周馥（曾署直隶总督北洋大臣，现回籍就医），求其劝袁“力持大局，以杜风潮，而保商政”。② “风潮”一词最能说明当时商人的反对之烈、声势之盛，官商关系紧张之程度可以想见。最后又密呈陈璧：按市价打折给值，每股应为 190 元，而部定价 170 元，若加 26 届息洋 20 元，正合此数。但即便如此，以 200 元购进的新股东仍然亏本。建议在原定 170 元基础上加增 10 元即 180 元，作为收购价格。这是一折中办法，盛认为唯有如此方稍显公平，股商可能接受。这样在当年 7 月 27 日（农历六月底）前可将股票收毕。③

上有朝廷关于发展工商实业之大政方针，下有股商关于提高电报赎价之强烈吁请，中有盛宣怀等人的积极斡旋，邮传部对其初议不能不有所松动，遂采纳了盛的建议，于 7 月 2 日宣布将收价上调为 180 元。并指出，此举充分体现了国家恤商之意，为此需增赎款 22 万元。④ 进而解释称：议定筹足现款 400 万元，以收 22 000 商股，照所定价目尚余数万元（收价实为 396 万），此并非苛待商股，亦不是股价不值，实在是筹款不易。⑤ 随即公布《收股章程》，限定 7 月 27 日前缴清。⑥

对于邮传部的调价，沪商仍不满意。7 月 17 日，上海电报股东大会致电邮传部，声称股价按市值 1907 年即已达 200 元，尽人皆知，有账可查。邮传部如不顾公理，专恃强权，那么商力虽弱，也不会放弃立宪国民之天职，⑦ 意在表明必要时将通过政治或司法途径表达诉求。此语不仅显示了股商的决心，亦反映出社会发展的新动向。是时立宪运动正如火如荼，受其影响，商众的参政意识与法治意识也在成长。又电军机处、外务部、都察院、商部等，称朝廷现正在招商兴办银行、航运等业，故维持信用十分重要。此时却骤然推出收赎政策，实令商民寒心，⑧ 再度表明强烈不满的态度。

可见，官商意愿仍有距离，双方互不相让，乃至形成僵局：一方面，“政府执定加十元为优待”；另一方面，商界“非特不认优待，直谓情同抑勒”。⑨ 为打破僵局，盛宣怀再次提出折中方案，倡议双方再各退一步。盛认为，不让股商接受奏案则有碍朝廷体面，但股商时下意气正盛，非权术可笼络，非空言可令其罢休。遂向邮传部提出分年给赏办法，⑩ 即股商照 180 元领款缴股，朝廷准予缴股后三年内，每股每年提赏洋 6 元。对于款项出处，盛提出可于大东、大北公司每年摊分海线报费（50 余万元）内拨给，不必再让政府筹措。在盛看来，此办法既可彰显朝廷兴业劝工之意，又能稍补商人利益，且与邮传部已奏方案不相抵触，可谓上尊国体，下恤商情。⑪

邮传部采纳盛的建议后，股商在政府既十分强势又做出一定退让的情形下，亦只能表示接受，争取股价的斗争遂告结束，上海电报股东会声明解散。⑫ 香港电报局总办温佐才刊发启事，

---

① 《盛宣怀致陈璧、吴重熹、沈云沛函》，王尔敏、吴伦霓霞编：《盛宣怀实业函电稿》上册，第 251–252 页。

② 《致周郁山》，光绪三十四年五月十九日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，第 114 页。

③ 《又寄陈尚书》，光绪三十四年五月三十日，《愚斋存稿》卷 73，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1574–1575 页。

④ 《电股收赎完竣拟请实力整顿折》，光绪三十四年八月十三日，《望岩堂奏稿》卷 8，《近代中国史料丛刊》第 93 册，第 739–740 页；《致邮传部公函》，光绪三十四年七月廿日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，第 122 页。

⑤ 《海防档·丁·电线》，第 2204 号文，第 2815 页。

⑥ 《海防档·丁·电线》，第 2196 号文，第 2810 页。

⑦ 《海防档·丁·电线》，第 2197 号文，第 2810–2811 页。

⑧ 《海防档·丁·电线》，第 2196 号文，第 2810 页。

⑨ 《寄陈尚书》，光绪三十四年六月十四日，《愚斋存稿》卷 74，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1579 页。

⑩ 《寄京陈尚书》，光绪三十四年七月初一日，《愚斋存稿》卷 74，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1581 页。

⑪ 《海防档·丁·电线》，第 2204 号文，第 2816 页。

⑫ 《致京都宝兴隆金店袁》，光绪三十四年七月十一日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，第 121 页。

让股东在三个星期内到局挂号登记，以便及时兑换。[①] 高度紧张的官商关系有所缓和，收股工作随即展开。但初期股商仍在观望，故收股工作并不顺利。按《收股章程》，股商当于 7 月 27 日（农历六月底）前缴清。[②] 但到农历七月初缴股者仍不多，邮传部遂展期一个月至 8 月 26 日（农历七月底）前。[③] 是时汉冶萍煤铁厂矿已奉旨注册，改官督商办为完全商办，成立董事会、股东会。邮传部让盛宣怀劝导电报股商改投汉冶萍公司。并宣称，该公司经营体制已优化，未来收益必将超过电报业。8 月 5 日，盛将此情布告电报股商，并率先于次日将自己所持 900 股电报股票转投汉冶萍，缴股者遂大增。[④] 至 9 月，电报官商合办局面结束，正式进入后期官办阶段。至于为收商股而借款 396 万，则拟抽电政盈余归还。[⑤]

商办电报收归部办后，尚有近半数的省办电报。故从产权角度看，此时电报虽皆为国有，但仍存部、省之别。邮传部认为，电报重在信息传递灵捷，应有居中驭外之枢机，方可收指臂相联之功效，且须减少中间环节，以提高工作效率，降低运营成本。遂上奏清廷，请将省办电报亦收归部办，以求统一管理。[⑥] 此亦为清季电报产权变动之一部分，但学界此前鲜有论及。

邮传部的奏请获得清廷允准。1910 年 11 月 5 日上谕："各省现办之官电局，应一律归部办理。"据此，邮传部遂确定自 1911 年 1 月 30 日（宣统三年正月初一日）起执行。如果说邮传部接收商办电报，触及的是商人利益，遭遇阻力在意料之中，那么接收省办电报，虽同为官办，却因触及地方利益，故遭遇阻力亦不出所料。如收费问题，邮传部提出：各省官电收费紊乱，稽核甚难，此不仅关系国家财政收入，更关系报务效率；中央拟在接收后，除督抚外，各级官员因公发递官报，应核定等次，分别纳费，再行酌量报销。关于官电局的常年运营经费，邮传部指出：新疆、陕甘、广东、山东等省均按时有册报部，其余各省或早或迟亦有册报部，唯广西历年均未造报，无账可稽。自接收后，统一表册，将截至宣统二年底各案，饬令分别填报，按年奏销。

邮传部的责求，使得发报多有免费且历年均未造报的省份如广西等，无法再循旧例。不久，护理广西巡抚魏景桐致电邮传部，通报该省电报收费情况：凡军务、学务、警务、赈务、交涉、查办等紧要事件，均用紫花印官电拍递，发往两广者列作一等免费，发往他省者列作一等，只收半费；省城司道发递官电，无论本省他省或明码密码，均按四等明码收费；省城府县及省外各衙署营防，因公发递本省及两广总督官电，均列一等免费。现改归部办，该省预算不敷，请仍照旧章办理。1911 年 4 月 30 日广西巡抚沈秉坤再奏："桂省边瘠，局势艰危，请准将道府厅州县及各营队发递本省衙署暨两广总督官电，仍一律免费，并照部咨，以边防、军务、拿匪、交涉、灾赈及查办事件六项为限。"获清廷允准。[⑦]

对此，盛宣怀认为，接办各省官电，报价一层关系全局，不便在某一地区遽行免费。且邮传部拟定分等纳费办法，主要是针对各省电报中冗长滥发等弊略示补救。不过，虑及广西近来军务繁重，电报频仍，并已奉旨获准，允将该省兵队发向广西巡抚及两广总督的军务电报暂行免费，待事件平息后即行停止；其他官报仍需付费。由此可知，原本奏准的"以边防、军务、

---

① 《附录 收赎电股香港电局总办温佐才观察告白》，《郑观应集》下册，第 1033 页。

② 《海防档 · 丁 · 电线》，第 2196 号文，第 2810 页。

③ 《海防档 · 丁 · 电线》，第 2204 号文，第 2816 页。

④ 《致京都宝兴隆金店袁》，光绪三十四年七月十一日，《致邮传部公函 · 盛宫保致电报大股东书》，光绪三十四年七月廿日，《愚斋未刊信稿》，《近代中国史料丛刊续编》第 126 册，第 120–121、123–124 页；《寄邮传部》，光绪三十四年七月十二日，《愚斋存稿》卷 74，《近代中国史料丛刊续编》第 124 册，第 1582 页。

⑤ 《军机处录副奏片》，邮传部宣统三年三月初八日，档案号：03–7568–015。

⑥ 此处及下段引文均见《海防档 · 丁 · 电线》，第 2270 号文，第 2871–2873 页。

⑦ 本段及下段引文均见《酌拟广西官电办法折》，宣统三年四月，《愚斋存稿》卷 20，《近代中国史料丛刊续编》第 122 册，第 522 页。

拿匪、交涉、灾赈及查办事件六项为限”，只剩“军务”一项。而即便“军务”，亦仅“暂时”免费，即在事件发生期间。限定范围之窄、要求之严，由此可见一斑。桂省却只能无奈地接受。至此，除特殊情况外，[①] 电报全部收归中央部办，[②] 但央地矛盾已在悄然累积。

三、余论

从产权视角看，清季电报发展的背后有着两条演进线索：一是从国有到民有再到国有的不断变更，一是从省办到部办的嬗递。而邮传部的设立并将电报收归国有、部办，折射出的是清廷在其最后十年的政治设计中开始由小政府向大政府改造的努力，以挽救权力日益式微、重心日渐下移的颓势，进而巩固王朝统治。

其结果却事与愿违，这种努力在深层次上给清政府带来巨大的负面影响。电报产权从民有到国有的变更，在股商看来，就是政府与民争利，这使得官商关系由相对和谐转向较为紧张乃至高度紧张，社会矛盾由此加深；而从省办到部办的转换，在各省看来就是中央与地方争利，因此在一定范围内与一定程度上累积了央地矛盾，进一步加剧了当时中国的政治与社会危机。凡此，透显出庚子国变后清王朝所面临的政治不稳定因素积聚、社会突发性危机丛生的严峻态势。

清廷对此却没有清醒的认知，反倒因为成功接收商办与省办电报，进而推出影响更大的铁路国有政策。铁路国有从动议到政策出台，其间经历了四年零四个月的观望与等待期。1907 年 1 月 11 日，湖广总督张之洞奏：“窃拟各省铁路如系商办者，预为明定章程，俟开车三十年后，即由官备价收买，归之国家，但只收其一半，其一半商股仍存其中不动。”[③] 将铁路产权变更事宜提了出来。5 月 20 日，邮传部做出回应，在肯定“所有筑造铁路，自以官办为宜”的同时，虑及“国家财力艰难”，提出“莫如招商自办，以辅官力所不及”。该部也知晓“日本效法列强，亟谋收回商办之路”，但认为“此盖全国路政已经成立，且国势日见强盛，乃有此操纵自如之举”。相比之下，“我国正在谋始之时，将来国力是否充裕，能否如该督所拟办理，此时实无把握”。最后的结论是“所有商办铁路备价收买，暂请缓议”。[④]“此时实无把握”之说，既是对“国力是否充裕”存有疑虑，也是对铁路股东的态度有所顾忌。时人即指出，干路国有政策一旦出台，必有强烈反对之声，对此“政府早已虑及”。[⑤] 故只能等待时机，暂不作准备。

一年后即 1908 年 6 月 24 日，邮传部奉上谕：“近年来各省官办铁路皆能克期竣工，成效昭著。而绅商集股请设各公司奏办有年，多无起色，损失大利，尤碍交通。”可见官商办理成效差距巨大。据此清廷“着邮传部遴委妥员，分往各路确实勘查，各路工程应分几年告竣，公司股本能否按年接济。一面妥拟办法，严定期限。倘所集股资不敷尚巨，或各存意见，即由该部会同该管督抚另筹办法”。[⑥] 已对商办铁路提出“另筹办法”，其实就是收归官办，不过设定了前提条件，即这些铁路“所集股资不敷尚巨，或各存意见”。如上文所述，上谕发布一周前（6 月 17 日），邮传部上《陈明筹画扩充电政商力不支拟归官办折》，清廷对商办电报的收赎工作初步展开。虽遇股商抵制，但未受实质影响。在此背景下，清廷上谕提示其对商办铁路已有收赎准备，

① 如河工电报仍归各省办理。见《山东省沿河电线请准循旧管理折》，宣统三年二月，《愚斋存稿》卷 19，《近代中国史料丛刊续编》第 122 册，第 511 页；《邮传部全宗・电政类》，《札线路处》，胶片 1 卷，档案号：22-5-2。

② 1911 年 5 月上海电政局移设北京，以便加强管理。见《军机处录副奏片》，邮传部 [宣统三年]，档案号：03-7568-029。

③ 《请将商办铁路定章三十年后由官收买一半片》，光绪三十二年十一月二十七日，《张之洞全集》第 3 册，第 1756 页。

④ 《议复湖广总督张之洞奏拟备价收买商力铁路折》，《邮传部奏议类编・续编》，《近代中国史料丛刊》第 140 册，第 503、504 页。

⑤ 《收回干路之政策早经决定》，《盛京时报》，1911 年 6 月 9 日，第 2 版。

⑥ 《邮传部奏请取消四国铁路借款前案以便签字片》，王彦威、王亮辑编：《清季外交史料》第 9 册，湖南师范大学出版社，2015 年，第 4488-4489 页。

虽然还是十分谨慎，需要在调查、观望之中等待时机，但较之前已进了一步。

一个月后，即1908年7月下旬，邮传部对商办电报的收赎工作全面展开，并遭遇股商强烈抵制，官商关系充满紧张。就在这时，盛宣怀注意到："自收电议起，舆论纷如，甚谓略涉官款之公司，将来俱不免为电股之续。"民间对包括铁路在内的"略涉官款之公司"的前途之忧虑并非无端揣测，盖清廷在上月的谕旨中，已经提及必要时"另筹办理"。7月30日，盛宣怀向清廷建言"可否吁恳明发谕旨，电政纯为国有性质……此外，无论商办公司或官商合办营业，如轮船招商局、汉冶萍矿厂暨银行、邮传、船矿业各公司，断不援引为例"，并获准。"俱不免为电股之续""断不援引为例"等表述，提示一旦嗣后有其他收赎之举，就不免被拿来与电报比较。值得注意的是盛列举的公司虽范围广泛，恰恰不含铁路。换言之，倘铁路日后收归官办，与清廷现在的表态并不冲突，从而预留了操作空间。接着盛话锋一转，又说："如果将来酌度时势，不得已有须仿照各国收归官办者，亦必援引东西洋收赎商业各例，先与该公司和平商妥，照最优之利给价，乃予以特别优赏，以振商情。"① 这就为日后援引电报为例将包括铁路在内的商办公司收归官办进一步预留了操作空间。而"如果将来"的表述，也说明还要等待时机。

两年半后的1911年1月6日，盛宣怀出任邮传部尚书。此时，清廷不仅早已将商办电报收归部办，且正在推进对省办电报的接收事宜，地方虽有反应但抵抗不甚强烈，工作开展尚较顺利。上任伊始，盛便提出将各省商办铁路"收归国有"，但清廷仍未立即允准。至5月，邮传部完成对省办电报的接收，至此商办与省办电报皆已完成产权变更。尽管其间官商关系逐步走向高度紧张，但电报股商的抗争主要是文斗，而地方督抚的反应清廷亦能予以有效回应，整体局势均在可控范围之内。在此背景下，5月9日清廷颁布上谕，宣布铁路"干路均归国有，定为政策。所有宣统三年以前各省分设公司集股商办之干路，延误已久，应即由国家收回，赶紧兴筑，除枝路仍准商民量力酌行外，其从前批准干路各案一律取消"。② 至此，观望与等待期宣告结束，铁路国有正式进入落实阶段。可见铁路国有之策与电报国有乃一脉相承，即如盛宣怀所言，成为"电股之续"，实质上也是援引电报为例。或可言，电报国有政策的表面成功，诱导乃至误导了铁路国有政策的出台。

出乎清廷意料的是，铁路股商对这种直接侵夺其利益的政策，反应较电报股商要强烈得多。"股东等生命财产与本路息息相关"，③ "各路以十余年之经营，千数百万之筹集，一旦尽取诸其怀而夺之"，④ 一时舆论纷起，表达出极大愤慨。但清廷不仅不收回成命，反而采取高压政策，强行推进。梁启超指出："国人种族观念之郁积、晚清政治之腐恶及威信之失坠、新思潮之输入……等等，皆使革命有可能性，所谓因也；铁路国有政策之高压、瑞澂之逃遁、袁世凯之起用，能使此可能性爆发或扩大，所谓缘也。"⑤ "铁路国有政策之高压"直接导致官商关系走向崩解，成为革命"可能性爆发或扩大"的重要造因。湖北、湖南、广东、四川掀起保路风潮，一些立宪派绅商亦参与其中，规模与烈度不断加大，直至发生武装冲突，局势逐渐滑向不可控，最终引发辛亥革命，导致王朝崩溃。从这个意义上讲，作为铁路国有之先声的电报国有政策的出台，也为清廷的覆亡埋下了一个伏笔，并成为引爆清王朝的最初一节导火索。进言之，电报产权的变更所引发的官商关系与央地关系的变迁，虽为个案，却预兆了清季中国的时代走向与历史命运。

近有学者指出："若按中国传统的标准，清廷在最后一段时间的作为，似尚未达到历代亡国之君所表现的荒谬程度。但在指导性的'道'大变的语境下，'失道'不一定明显地落实在横征

---

① 《海防档·丁·电线》，第2204号文，第2816–2817页。

② 《电传阁抄》，《神州日报》，1911年5月11日，第1页。

③ 《川汉铁路公司特别股东会公呈》，隗瀛涛、赵清编：《四川辛亥革命史料》上册，四川人民出版社，1981年，第330页。

④ 《清史稿》卷149《交通志一·铁路》，中华书局，1976年，第4447页。

⑤ 梁启超：《中国历史研究法》，《饮冰室合集》第10册《专集》第73卷，中华书局，1989年，第123页。

暴敛等具体的政治行为之上。”又称：“小政府的无能为力和执政者被构建出的‘失道’作为，共同刺激了士人和民众的不满，最终促成了革命，并让革命相对容易地获得成功。”① 在传统的农耕社会里，“失道”的确需要落实到政府对农民的“横征暴敛”这类具体的政治行为之上。但在“过渡时代”的中国，② 社会因西潮的冲击而发生巨大变化，产业、行业与社群呈现出更加多样化的分类与分层，农业与农民当然仍是最主要的一类，但除此以外，工商业及小资产阶级、民族资产阶级规模不断扩充，政治影响力也日益提升。如果政府不能在建构法治社会进程中有所作为，不能为工商阶层营造良好的市场环境，相反不断损害甚至侵夺其发展机会乃至生存空间，那么这种“改民产为国有”的“抑勒”行径，③ 就是新时代下新形式的“横征暴敛”，同样会引发士人和民众的强烈不满，从而加深乃至引爆社会危机，“并让革命相对容易地获得成功”。这是清季中国一个不容被忽略的面相。

References

Editorial Office of Posts and Communications History, ed. *Zhongguo jindai youdian shi* (History of posts and communications in modern China). Beijing: Renmin youdian chubanshe, 1984.

Su Quanyou. *Qingmo youchuanbu yanjiu* (Research on the Ministry of Posts and Communications in the late Qing Dynasty), Beijing: Zhonghua shuju, 2005.

Zhou Jiming, and Ding Liang. “Sheng Xuanhuai yu shanghai dianbaoju gaizhi” (Sheng Xuanhuai and the systematic reform of Shanghai Telegraph Bureau in the late Qing Dynasty). *Qingshi yanjiu* (The Qing History Journal) 3 (2019）.

Harmony and Tension: A Study of the Relationship between the Late Qing Government and Tradespeople from the Perspective of the Change of Telegraph Property Rights

XIA Weiqi (School of Law, Huainan Normal University; xwqhl@126.com)

Abstract: The property rights of telegraphy in the late Qing experienced four stages of change, behind which there are two evolutionary clues: one is the constant change from state to people to state; one is the transition from the province to the Ministry. All this made the relationship between the government and the tradespeople gradually change from relatively harmonious to relatively tense and even highly tense (the contradiction between the central and local was also increasing). The Qing Court did not only have a clear understanding of these, and because it successfully received the telegraph property rights from the commercial-run and the provincial-run entities, it then launched the nationalization policy of commercial railway with greater impact, pushing the already highly tense government-tradespeople relationship to a complete collapse, and finally triggered the Revolution of 1911 which led to the collapse of the Qing Dynasty. The apparent success of the nationalization policy induced and mislead the introduction of the railway nationalization policy, and to a certain extent foreshadowed the era and the historical destiny of China in the late Qing Dynasty.

Keywords: telegraph property rights, government-tradespeople’s relationship, late Qing Dynasty

---

① 罗志田：《自序》，《革命的形成：清季十年的转折》，商务印书馆，2022 年，第 3、4 页。

② “过渡时代”之指谓，可参梁启超：《过渡时代论（1901 年）》，《饮冰室合集》第 1 册《文集》第 6 卷，第 27–32 页。

③ 《海防档 · 丁 · 电线》，第 2196 号文，第 2810 页。